

4.4 Menores Extranjeros No Acompañados

Hay que comenzar reseñando que mediante Decreto del Fiscal General del Estado de fecha 27 de septiembre de 2024 se acordó asignar a la Unidad de Menores de la Fiscalía General del Estado las funciones relativas a la coordinación de las actuaciones tendentes a la determinación de la edad de las personas extranjeras indocumentadas y no acompañadas, que hasta entonces había correspondido a la Unidad de Trata de Personas y Extranjería.

Por otro lado, hay que destacar el esfuerzo que, por parte de todas las fiscalías en general y las de Canarias en particular, se ha realizado para acometer el incremento de trabajo que ha supuesto el aumento exponencial de los expedientes de determinación de edad, derivados de la intensificación de entradas de migrantes por la costa, muchos de ellos de mayoría de edad dudosa, situación que comenzó en 2023 y aún continúa.

En el año 2024 se mantiene la tendencia al alza de llegada de menores extranjeros no acompañados a España por vía marítima en pateras u otras embarcaciones frágiles, pasando de 2.375 que llegaron durante el año 2022, 4.865 menores en 2023 y 5.922 en el año 2024. Mayoritariamente son de sexo masculino (5.291), aunque la llegada de niñas se ha triplicado pasando de 238 detectadas en 2023 a 631 en 2024.

Este año, a diferencia del 2023 en el que la nacionalidad predominante de estos menores era Senegal, el mayor número procede de Marruecos (1.834), seguido de Mali (1.190), Argelia (1.006) y Senegal en cuarto lugar con 687 menores. Respecto a las llegadas por vía terrestre a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, la primera ha recibido en su territorio a 2.768 menores irregulares, habiendo recibido Melilla 147.

Se ha duplicado la realización de pruebas de ADN por parte del Cuerpo Nacional de Policía, con el objetivo de establecer el vínculo de filiación de menores acompañados de adultos que manifestaban ser los progenitores sin pruebas fehacientes de ello, ascendiendo de 577 en 2023 a un total de 1.028 pruebas en 2024.

En el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, a fecha de 31 de diciembre 2024, figuraban inscritos un total de 16.041 (2.603 niñas/13.438 niños) cifra que supera con creces los datos de 2023 con 12.878 menores no acompañados bajo la tutela o acogimiento de los servicios de protección y frente a los 11.417 del año 2022. La mayoría de los menores inscritos en este Registro en el año 2024 al igual que en 2023 proceden de Marruecos (4.393), seguidos por Senegal (2.379), Mali (1.794) Ucrania (1.688), Argelia (1.449) y Gambia (1.471).

Pese a estas cifras, cabe señalar que, de conformidad con la legislación nacional e internacional vigente, sólo se han repatriado 8 menores (4 de Colombia, 3 de Rumanía y 1 de Francia).

4.4.1 LOCALIZACIÓN DE MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS. COMPROBACIÓN DE QUE EL MENOR HA SIDO RESEÑADO. COMPROBACIÓN DE QUE LA POLICÍA NACIONAL HA CONSULTADO EL REGISTRO DE MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

El mayor número de menores extranjeros no acompañados se ha detectado en las Islas Canarias, indicando la Fiscal delegada autonómica que se ha alcanzado una exquisita coordinación entre todos los actores implicados para identificar correctamente a aquellos migrantes que efectivamente pudieran ser menores. Ello redundaba en que, a pesar del aumento de llegadas de personas inmigrantes indocumentadas a las costas canarias en 2024, el número de expedientes de determinación de la edad en la provincia de Las Palmas ha disminuido un 25%. En esta misma línea, las ONGs se han esforzado en realizar completos informes cuasiholísticos para informar a la Fiscalía sobre posibles menores no detectados hasta ese momento, siendo un total de 186 casos los que han sido trasladados desde las ONGs a la Fiscalía, de los que 73 resultaron ser menores de edad.

Las fiscales delegadas de Granada, Castellón y Orense ponen de manifiesto una situación que esta anualidad se está dando en distintas partes del territorio español y que consiste en el abandono de menores migrantes (principalmente de origen marroquí) a las puertas de las Comisarías, puestos de la Guardia Civil o Centros de protección de menores, manifestando encontrarse en situación de desamparo con el fin de que las instituciones españolas asuman su tutela, protección y desarrollo personal y educativo.

No se ha apreciado ninguna incidencia que ponga de manifiesto que la Policía Nacional (en adelante, PN) no haya reseñado correctamente a los menores no acompañados desde su detección.

A fin de velar por la integridad del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, los decretos que se remiten por los fiscales provinciales sobre determinación de edad se trasladan al enlace de PN de nuestra Unidad, para que los remita a la UCER y desde allí, se compruebe que están debidamente inscritos los menores a los que se refieren.

En este sentido, cabe destacar la buena práctica seguida en Las Palmas, así la delegada señala que, una vez localizado a un presunto

menor, se procede a su reseña e inscripción en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados y a la obtención del NIE, no realizándose ningún Decreto si no existe NIE.

Por otro lado, hasta donde se tienen datos, siempre que es detectado un posible menor extranjero, antes de proceder a incoar el correspondiente expediente de determinación de edad, por parte de la PN se realiza la oportuna consulta al Registro de Menores Extranjeros No Acompañados para realizar las comprobaciones oportunas, evitando así pruebas y trámites reiterados e innecesarios.

4.4.2 DILIGENCIAS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA EDAD

Durante el año 2024 sigue la tendencia al alza de incoaciones de diligencias preprocesales de determinación de la edad, 7.562, 140 más que el 2023 en el que se duplicaron prácticamente el número de DIP respecto del 2022. De las tramitadas en 2024, 2.457 han resultado ser mayores, 3.825 eran menores o existían posibilidades de que lo fueran y 1.280 han concluido sin determinación de la edad por abandono de los centros antes de poder practicarse diligencias.

Según informa la Fiscal delegada de Baleares, en el archipiélago balear el número de menores procedentes de diversos países de África (fundamentalmente Argelia) ha ido en considerable aumento, habiendo pasado –conforme a los datos proporcionados por la delegada de la Fiscalía de Baleares– de 180 en el año 2023 a 368 en el año 2024 (un 105% más), lo que está provocando nuevas necesidades en las fórmulas de ubicación y gestión de los centros de protección, así como de funcionalidad y operatividad de todas las administraciones en el proceso posterior de emancipación tras la mayoría de edad. La creación de centros o recursos es constante y prácticamente inmediata, pero superando expectativas y posibilidades en algunos casos.

En este punto, es necesario también hacer mención por su relevancia e implicación de la Fiscalía a la problemática de los Menores Extranjeros/as no Acompañados/as en las Islas Canarias. Desde la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Canarias se destaca que, sin duda, uno de los mayores esfuerzos llevados a cabo por esa Fiscalía durante el año 2024, continuando así con la labor comenzada en 2023, ha sido la relativa a la determinación de la edad, para establecer normas comunes de actuación y una adecuada coordinación en la materia en las dos provincias. Como consecuencia de ello se dictó por la Fiscal Superior la Instrucción n.º 1/2024, que ha unificado y clarificado las normas y protocolos de actuación en la tramitación de las diligencias.

Como dato general, han disminuido las cifras de expedientes incoados respecto a 2023, así como los tiempos de resolución y la pendencia de expedientes. No obstante, hemos de poner de manifiesto que aún las cifras que se manejan son importantes, por lo que el esfuerzo de todos los fiscales que se dedican a esta materia sigue siendo ingente. Así, en Las Palmas, en 2024 fueron incoados 790 expedientes (650 varones y 40 mujeres) un 25,5% menos que en 2023. No quedan expedientes por resolver de años anteriores. De los 790 expedientes incoados en 2024, se han resuelto un total de 538. De ellos 152 han resultado ser mayores de edad (145 varones y 7 mujeres) y 386 menores de edad (375 niños y 11 niñas). Por otro lado, se han dictado un total de 259 expedientes modificando decretos anteriores de otros años, concretamente se han modificado 5 decretos de expedientes de 2020; 5 decretos de expedientes de 2021; 36 decretos de expedientes de 2022; 167 decretos de expedientes de 2023 y 46 decretos de expedientes resueltos en 2024.

Respecto a los datos en Tenerife, la Fiscalía de la Comunidad Canaria ofrece los siguientes datos: durante el año 2024 se han incoado un total de 1.420 expedientes, de los cuales se han resuelto 439, se ha experimentado una reducción de mil expedientes. De los expedientes tramitados este año 2024 han resultado ser mayores 504 y 438 menores de edad, por otro lado, destacar que se han modificado un total de 182 expedientes de determinación de edad.

4.4.2.1 *Alegaciones de minoría de edad por parte de los internos en CIES*

La Fiscal delegada de Murcia ha comunicado una alegación de minoría de edad por parte de una persona interna en un CIE y en Madrid se presentaron dos alegaciones, resultando en todos los casos que el ciudadano extranjero era mayor de edad. En Las Palmas y Barcelona no se presentó ninguna alegación y no consta que las hubiera en Valencia y Algeciras.

4.4.2.2 *Coordinación con médicos forenses o servicios sanitarios*

En este punto cabe destacar que, en Baleares se ha consolidado un nuevo acuerdo de colaboración entre las instituciones implicadas, Fiscalía e Instituto de Medicina Legal de Baleares (IMLIB), junto con los profesionales del centro sanitario de referencia (Hospital Son Espases), que comenzó a implementarse adecuadamente desde el 5 de

diciembre de 2024, dando así cumplimiento a las consideraciones sobre realización de diferentes pruebas médicas, conforme a lo expresamente dispuesto en el Protocolo Marco de 2014 y a lo que se viene llevando a cabo en otras CCAA.

Se manifiesta también por la delegada de Las Palmas de Gran Canaria, la adecuada coordinación con los médicos forenses o servicios sanitarios.

4.4.2.3 *Criterios de valoración de las fechas de nacimiento que constan en la documentación pública extranjera*

La delegada de Madrid señala que lo importante para determinar la minoría de edad es huir del automatismo a la hora de valorar el material que se aporta en la solicitud, debiendo seguirse los criterios establecidos en las Notas Internas emanadas de la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado, las STS 307/20, 357/21, 410/21, 412/21, 610/21, 796/21 y la reciente Nota Interna Conjunta n.º 1/2024 a la que nos referimos más abajo.

Continúa la dinámica observada los últimos años de casos en los que es necesario revisar un Decreto anterior por el que se determinaba que el interesado era mayor de edad. El supuesto típico es el de un extranjero que llega en patera a las costas canarias sin documentación y, existiendo dudas sobre su minoría de edad, finalmente se determina que es mayor de edad en el oportuno decreto, en base a lo recogido en el informe médico forense (a partir del reconocimiento personal y las pruebas radiológicas), y una vez se ha trasladado a la península, gestiona y presenta su documentación, solicitando la revisión del Decreto.

Al margen de los casos de revisión, la Fiscalía de Málaga pone de relieve, al igual que la de Almería o Cádiz, que el problema también se plantea respecto a extranjeros, especialmente procedentes de Gambia, que arriban a Canarias por el procedimiento citado y que, a su llegada, dicen ser mayores de edad, siendo así que PN no duda de tal afirmación, porque su apariencia se corresponde con sus manifestaciones. Sin embargo, una vez en la Península, ante la ONG que los acoge, manifiestan ser menores de edad portando un pasaporte auténtico, donde la fecha de nacimiento refleja la minoría de edad, (en la mayoría de las ocasiones 17 años). No obstante, cabe destacar la imposibilidad de que ese pasaporte se haya tramitado en presencia del titular, en aquellos casos en los que la fecha de expedición en Gambia es posterior a su fecha de llegada a España.

Por otro lado, la Fiscal de Las Palmas señala que los documentos allí aportados por los extranjeros para fundar su pretensión de minoría de edad generalmente no son originales, presentándolos a través de fotos que les llegan a sus teléfonos móviles. En cualquier caso, señala que, salvo en los supuestos de la documentación pública marroquí donde existe un Tratado Bilateral entre el Reino de Marruecos y el Reino de España (BOE 25 de junio de 1997), que permite el reconocimiento de los documentos públicos de estos países como prueba tasada (en nuestro caso los certificados de nacimiento), en muy pocas ocasiones los documentos que se presentan están apostillados (en aquellos casos como Senegal que ha firmado el Convenio de la Haya sobre la apostilla), ni mucho menos legalizados (certificados de nacimiento o resoluciones judiciales de inscripciones fuera de plazo de Guinea, Gambia, Malí, entre otros).

Estas y otras cuestiones problemáticas, transmitidas durante el año 2023 y 2024 a esta Unidad, determinó que, a principios del año 2024, se celebrara una reunión de coordinación entre la Fiscal de Sala de lo Civil, la Fiscal de Sala Jefa de la Secretaría Técnica, la Fiscal adscrita a la Unidad de Menores y la Fiscal de Sala de esta Unidad. Esta reunión dio origen, tras una fase de estudio y análisis, a la «Nota interna conjunta núm. 1/2024 sobre documentación aportada para acreditar la edad dubitada de extranjeros», donde se establecen criterios comunes de actuación en relación a ciertos documentos aportados por ciudadanos extranjeros para acreditar su edad en el marco de expedientes de determinación de la misma del Ministerio Fiscal, los cuales son auténticos en cuanto al soporte, pero resultan dudosos, por diferentes razones, en cuanto a su contenido.

4.4.2.4 *Coordinación con la Fiscalía de Menores*

La mayor parte de las fiscalías trasladan la excelente coordinación y comunicación con la sección de menores.

La Fiscalía de Las Palmas reseña que la coordinación sigue siendo adecuada, notificándole a la fiscalía de menores los Decretos sobre mayoría o minoría de edad, así como las modificaciones realizadas, puesto que es la especialidad de extranjería la encargada de la tramitación de los expedientes de determinación de la edad. No obstante, en la Fiscalía de Las Palmas se acordó, por Decreto de fecha 3 de diciembre de 2024, crear un servicio específico en el seno de la fiscalía de menores que asumiría la protección de los menores extranjeros no

comunitarios, incluyendo la determinación de la edad y que comenzaría a operar el 1 de enero de 2025.

4.4.2.5 *Comunicación, forma y contenido de los decretos de determinación de edad*

En cuanto a la forma y contenido la mayoría de los decretos responde a un modelo homogéneo inspirado en las plantillas remitidas a los delegados de la especialidad.

Respecto a la comunicación de los decretos de determinación de la edad a la Unidad de Trata de personas y Extranjería es dispar. Así, en 2024 hay provincias que lo comunicaron de manera sistemática y otras que no. No obstante, en esta Unidad carecemos de datos del último trimestre, ya que desde septiembre las competencias fueron asumidas por la Unidad de Menores.

4.4.3 RESPECTO A LOS EXPEDIENTES DE REPATRIACIÓN DE MENORES

Según los datos de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, en 2024, tal y como se ha indicado antes, se ha procedido a llevar a cabo 8 repatriaciones de menores extranjeros no acompañados.

Los datos anteriores, sin embargo, no se corresponden con los reportados por los delegados, que solo se refieren a 4 expedientes, siendo dos de los que se materializaron, en Salamanca, relativos a menores rumanos que, conforme al Protocolo de Menores Extranjeros No Acompañados, no deben ser considerados en esa categoría. Por parte del delegado de Teruel se comunica la tramitación de un expediente de repatriación y, por último, en Zaragoza, se intentó una repatriación en Diligencias Previas 1848/24 del Juzgado de Instrucción n.º 8 de Zaragoza que no llegó a término. La diferencia entre los datos policiales sobre repatriaciones y los recogidos por los fiscales en sus memorias podría deberse al desfase temporal entre la fecha de incoación del expediente y la materialización efectiva de la repatriación.

Por su parte, la delegada de Cuenca pone de relieve la imposibilidad de llevar a cabo ningún expediente de repatriación relativo a menores marroquíes por falta de contestación de las autoridades de su país.

4.4.4 DOCUMENTACIÓN DE MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS CON ESPECIAL REFERENCIA A LA PRESENTACIÓN DE LA CÉDULA DE INSCRIPCIÓN

En este punto debemos hacernos eco de la situación que vive Canarias, señalando la Fiscal autonómica que en ambas provincias se detecta que las documentaciones de los menores de edad no se están realizando correctamente y muchos son los menores que salen del sistema de protección sin documentar y, por ende, sin tener regularizada su situación en España pese a que tienen derecho a ello. Cuando la obtención de la documentación no es posible, la cédula de inscripción es la herramienta que nuestro ordenamiento jurídico pone a disposición del órgano tutelar para poder regularizar al menor extranjero en España, si bien debe tenerse en cuenta que esa cédula de inscripción tiene una duración de un año. En la provincia de Las Palmas en el año 2024 se han solicitado un total de 16 cédulas y se han otorgado 10 y en la provincia de Tenerife se han solicitado 176 y se han denegado dos cédulas.

Las distorsiones en materia de documentación de menores extranjeros no acompañados en Canarias fueron objeto de estudio y análisis en el EG 160/2022 incoado en esta Unidad, en el que se propusieron varias medidas elevadas a la FGE en informe de 5 de octubre de 2023. La información periódica solicitada posteriormente a las autoridades competentes y las referencias de la Fiscal delegada autonómica revelan que, aunque algunos datos han mejorado, lo cierto es que sigue siendo llamativamente reducida la cifra de solicitudes de cédula de inscripción.

4.4.5 VALORACIÓN DE LA APLICACIÓN DEL PROTOCOLO DE MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

No se han comunicado incidencias en la aplicación del Protocolo más allá de las relativas a las pautas que en el mismo se recogen en materia de determinación de edad, en los términos anteriormente abordados. Parece unánime el criterio de todos los delegados de que, sin demora, una cuestión de esta trascendencia debe ser objeto de una regulación específica a través de una Ley de evaluación de la edad, en los términos ya demandados desde esta Unidad en anteriores memorias.